

Tudo de novo no front: MONUSCO, uma nova era nas peacekeeping operations?

All new on the frontline: MONUSCO, a new era in peacekeeping operations?*

Priscila Fett**

RESUMO

A Resolução 2.098 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 28 de março de 2013, autorizou, de forma inédita, a criação de uma Brigada de Intervenção para atuar na República Democrática do Congo como parte integrante da MONUSCO – missão de paz em andamento no país desde 1999. Entretanto, o referido documento ressalta que a inovação trazida em seu bojo não deve abrir um precedente no universo das operações de manutenção da paz da ONU. O presente artigo tem por finalidade suscitar os pontos controversos identificados na citada resolução e verificar se será possível impedir a tomada de novos rumos pelas *peacekeeping operations*, como desejado pelo órgão de cúpula da Organização. Para tanto, faz-se uma breve contextualização da presença da ONU no país, para na sequência analisar o conteúdo da resolução e os pontos relevantes para o debate proposto, passando à conclusão do artigo.

Palavras-chave: Brigada de Intervenção. MONUSCO. ONU.

ABSTRACT

United Nations Security Council 2098 Resolution, March 28, 2013, authorized in an unprecedented manner, the creation of an Intervention Brigade to serve in the Democratic Republic of Congo as part of MONUSCO – peacekeeping **mission in progress** in the country since 1999. However, the document emphasizes that the referred innovation should not set a precedent in the world of UN peacekeeping operations. This article aims to raise controversial points identified in that resolution and verify if it will be possible to prevent new paths for the peacekeeping operations, as desired by the Council. Therefore, a brief contextualization of the UN presence in the country will be made, to further analyze the content of the resolution and the points relevant to the proposed debate, following to the conclusion of the article.

Keywords: Intervention Brigade. MONUSCO. UN.

* Recebido em 24/07/2013
Aprovado em 30/07/2013

** Mestre em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, pesquisadora do Observatório de Direitos Humanos da Universidade Federal de Santa Catarina, possui cursos de extensão em Direito Internacional Humanitário pelo *Institute of International Humanitarian Law*, em Sanremo, Itália.

1. INTRODUÇÃO

Por meio da Resolução 2.098, de 28 de março de 2013, os membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) – seguindo as recomendações feitas pelo Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU) em seu relatório de 27 de fevereiro¹ – aprovaram por unanimidade a criação de uma Brigada de Intervenção (BI) para somar esforços à *Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo* (MONUSCO), pelo período inicial de um ano.

A razão principal para que tal brigada fosse criada foi a expectativa de que ela ajudaria o governo congolês a fortalecer o controle sobre o seu território, possibilitando às *Forces Armées de la République Démocratique du Congo* (FARDC) exercer sua responsabilidade primária na segurança do país.²

A Brigada de Intervenção irá operar sob o comando e controle direto do *Force Commander* (FC) da MONUSCO – o General brasileiro Santos Cruz – e terá como missão empreender operações ofensivas a fim de neutralizar grupos armados e desarmá-los, visando com isso impedir sua expansão na porção leste da República Democrática do Congo (RDC) e reduzir a ameaça oferecida às autoridades estatais e à população civil.³

Dentre os grupos armados de maior relevo atuantes em território congolês, a Resolução do CSNU destaca e condena as ações do 23 March Movement (M23), das *Forces Démocratiques de Libération du Rwanda* (FDRL), da *Alliance Democratic Forces* (ADF), *Alliance des Patriotes pour un Congo Libre et Souverain* (APCLS), do *Lord's Army Resistance* (LRA), da *National Force of Liberation* (FNL) e dos grupos Mayi-Mayi.⁴ Depreende-se da leitura da Resolução que esses serão os grupos armados que a Brigada de Intervenção deverá enfrentar.

Não obstante o fato de a Resolução 2.098 ter sido aprovada por unanimidade, muitos membros do CSNU demonstraram preocupação com as implicações que a criação da Brigada de Intervenção trará no futuro. Esse documento estabeleceu que a BI será criada “*on an exceptional basis and without creating a precedent or any prejudice to the agreed principles of peacekeeping*” (grifo nosso). Entretanto, como bem asseverou o representante do Reino Unido presente à reunião, Mark Grant, “*Council and the United Nations had entered new territory*”.⁵

Gert Rosenthal, representante da Guatemala, ressaltou que a criação e a atuação da BI suscitarão questões conceituais, legais e operacionais relacionadas ao alcance das ações a serem adotadas pela brigada, uma vez não terem sido bem exploradas e esclarecidas pela Resolução do CSNU.⁶

Em função das discussões propiciadas no âmbito do Conselho de Segurança e do novo horizonte que se descortina para as operações de manutenção da paz da Organização das Nações Unidas (ONU), o presente artigo tem por finalidade levantar os possíveis pontos de inflexão no tocante às dificuldades conceituais, legais e operacionais a serem enfrentadas pela MONUSCO, e verificar, ao fim, se a ideia frisada pelo CSNU de que a Resolução não abre um precedente no universo das *peacekeeping operations* é pertinente ou não.

Para tanto, inicialmente será feita uma breve contextualização da presença da MONUSCO na RDC para, na sequência, analisar o conteúdo da Resolução 2.098 do CSNU que criou a BI. Feita tal análise, serão apontados e debatidos os pontos controversos referentes à nova força, para então concluir se as novidades trazidas pelo Conselho de Segurança em março de 2013 influenciarão ou não, de forma determinante, as futuras missões de paz da ONU.

2. HISTÓRICO DA MONUSCO

Décadas de colonialismo e de um ambiente opressivo e violento fizeram da RDC palco de massivas atro-

1 *Mestre em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, pesquisadora do Observatório de Direitos Humanos da Universidade Federal de Santa Catarina, possui cursos de extensão em Direito Internacional Humanitário pelo *Institute of International Humanitarian Law*, em Sanremo, Itália.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Special Report of the Secretary-General on the Democratic Republic of the Congo and the Great Lakes region*. UN doc. S/2013/119. 27 fev. 2013.

2 UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Special Report of the Secretary-General on the Democratic Republic of the Congo and the Great Lakes region*. UN doc. S/2013/119. 27 fev. 2013, parágrafo 60.

3 UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Resolution 2098 (2013)*. UN doc. S/RES/2098. 28 mar. 2013, parágrafo 9.

4 UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Resolution 2098 (2013)*. UN doc. S/RES/2098. 28 mar. 2013, Parágrafo 8.

5 UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. ‘*Intervention Brigade*’ *Authorized as Security Council Grants Mandate Renewal for United Nations Mission in Democratic Republic of Congo*. UN doc. SC/10964. 28 mar. 2013.

6 UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. ‘*Intervention Brigade*’ *Authorized as Security Council Grants Mandate Renewal for United Nations Mission in Democratic Republic of Congo*. UN doc. SC/10964. 28 mar. 2013.

idades. Durante três décadas, o país foi governado pelo corrupto Presidente Mobutu Sese Seko. Todavia, a partir do início da década de 1990, sua força política foi perdendo vigor, ao mesmo tempo em que Laurent Kabila, opositor ao governo, foi ganhando terreno.⁷

Na mesma época, como consequência do trágico genocídio ocorrido em Ruanda em 1994 e de um novo governo tutsi ter-se instalado no país, mais de dois milhões de refugiados ruandeses da etnia hutu cruzaram a fronteira oriental da RDC – incluídos nesse montante grupos perpetradores do genocídio.⁸

No ano de 1996, Ruanda e Uganda invadiram a porção leste da RDC na tentativa de encontrar os responsáveis pelo genocídio que se escondiam no país. Nessa mesma oportunidade, passaram a apoiar militarmente Laurent Kabila no seu plano de destituir Mobutu do poder.⁹

Em outubro daquele ano, Kabila, liderando as tropas ruandesas *Alliance of Democratic Force for the Liberation of Congo* (ADFL), lançou uma ofensiva contra o governo de Mobutu, dando início à primeira guerra civil do país. Em 1997, acuado e enfraquecido, Mobutu viu-se forçado a deixar a RDC, então Zaire, ocasião em que Kabila declarou-se o novo presidente da, agora renomeada, República Democrática do Congo.¹⁰

Uma vez no poder, temendo ver seu país rico em minerais anexado por Ruanda ou Uganda, Kabila reduziu a influência dos seus aliados e ordenou que retirassem suas tropas do território congolês. Como resposta, Ruanda e Uganda passaram a apoiar o movimento rebelde *Congolese Rally for Democracy* (CRD), baseado no leste da RDC, opositor ao seu governo.¹¹

Em 1998, uma rebelião contra o governo tomou força e, em poucas semanas, rebeldes controlaram grande parte do território da RDC. Angola, Chade, Namíbia e Zimbábue prometeram apoio militar ao presidente, enquanto os rebeldes apoiados por Ruanda e Uganda dominavam a porção leste do país. Em vista da alarmante situação da RDC, o CSNU pediu um cessar fogo e a saída das forças estrangeiras, instando os governos patrocinadores a não mais interferir nos assuntos domésticos congolese.¹²

Em junho de 1999, foi assinado entre RDC, Angola, Namíbia, Ruanda, Uganda e Zimbábue, o Acordo de Cessar-Fogo de Lusaka, pondo fim às hostilidades. A fim de assistir ao cumprimento e à observância do referido acordo, o CSNU instituiu a *Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo* (MONUC), pela Resolução 1.279, de 30 de novembro de 1999.¹³

As primeiras eleições livres, em 46 anos, ocorreram em 30 de julho de 2006. O presidente Joseph Kabila – filho de Laurent Kabila, assassinado em 2011¹⁴ – foi o vencedor. O processo eleitoral pelo qual passou a RDC foi um dos eventos mais complexos organizados pela ONU. Depois das eleições, a MONUC continuou no terreno desenvolvendo tarefas políticas, militares, ligadas ao *rule of law* e à capacidade de reconstrução do país.¹⁵

Apesar do significativo progresso alcançado na RDC, desde o desdobramento da missão de paz e da estabilização de muitas regiões, a porção oriental do

7 DRC PEACEBUILDING DATA. *Background: The Congo Conflict*. Disponível em: <<http://www.peacebuildingdata.org/drc/congo-conflict>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

8 EASTERN CONGO INITIATIVE. *History of the Conflict*. Disponível em: <<http://www.easterncongo.org/about-drc/history-of-the-conflict>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

9 EASTERN CONGO INITIATIVE. *History of the Conflict*. Disponível em: <<http://www.easterncongo.org/about-drc/history-of-the-conflict>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

10 UNITED NATIONS ORGANIZATION STABILIZATION MISSION IN THE DRC. *MONUSCO Background*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/background.shtml>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

11 UNITED NATIONS ORGANIZATION STABILIZATION MISSION IN THE DRC. *MONUSCO Background*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/background.shtml>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

12 UNITED NATIONS ORGANIZATION STABILIZATION MISSION IN THE DRC. *MONUSCO Background*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/background.shtml>>. Acesso em: 13 jul. 2013. Este conflito ficou conhecido como “guerra de ocupação”, dada a participação de Angola, Chade, Namíbia e Zimbábue apoiando Kabila, e Ruanda e Uganda apoiando os grupos rebeldes, cf. UNITED NATIONS ORGANIZATION STABILIZATION MISSION IN THE DRC. *MONUSCO Background*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/background.shtml>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

13 UNITED NATIONS ORGANIZATION STABILIZATION MISSION IN THE DRC. *MONUSCO Background*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/background.shtml>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

14 EASTERN CONGO INITIATIVE. *History of the Conflict*. Disponível em: <<http://www.easterncongo.org/about-drc/history-of-the-conflict>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

15 UNITED NATIONS ORGANIZATION STABILIZATION MISSION IN THE DRC. *MONUSCO Background*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/background.shtml>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

país continuou assolada por ondas de violência, crises humanitárias crônicas, graves violações de direitos humanos, em especial as de natureza sexual e de gênero. Como agravante para a difícil situação congoleesa, grupos armados nacionais e estrangeiros continuavam espalhados pela região aterrorizando civis e explorando, ilegalmente, recursos naturais.¹⁶

Por esse motivo, em 1º de julho de 2011, o CSNU, por meio da Resolução 1.925, renomeou a MONUC para *Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo*¹⁷ como consequência da violenta realidade do país, em especial da região leste da RDC.

A nova missão foi autorizada a utilizar *all necessary means* para operacionalizar o seu mandato, o qual passava a conter previsões de proteção de civis, do pessoal humanitário e de agentes defensores dos direitos humanos que estivessem sob iminente ameaça de ataque físico, bem como a apoiar o Governo nos esforços de estabilização e consolidação da paz.¹⁸

Os recorrentes ciclos de violência continuam sendo um obstáculo para a paz na RDC. Com o objetivo de tratar as causas do conflito e assegurar uma paz sustentável na região, foi assinado em fevereiro de 2013,¹⁹ por 11 países, o *Peace, Security and Cooperation Framework for the Democratic Republic of the Congo and the Region*.²⁰

No documento foi reconhecido que a porção oriental da RDC continua a sofrer com os cíclicos e violentos conflitos provocados por grupos armados congolezes

e estrangeiros. As consequências da violência empregada na região são alarmantes. A violência sexual, em especial, tem sido utilizada regularmente como arma de guerra e o número de deslocados internos pode ser considerado como um dos maiores do globo, perto de dois milhões.²¹

Na parte operativa do acordo, os países requisitaram à ONU uma revisão estratégica da MONUSCO, a fim de fortalecer o apoio prestado à RDC, de maneira a permitir que o Governo solucione os desafios envolvendo a questão da segurança no país.²²

Em 28 de março de 2013, agindo em conformidade com os objetivos do acordo citado e buscando responder ao pedido de apoio feito pelos países africanos da região dos Grandes Lagos e, ainda, à sugestão do SGNU,²³ o CSNU adotou, unanimemente, a Resolução 2.098, por meio da qual criou a Brigada de Intervenção.²⁴

3. RESOLUÇÃO 2.098

A resolução instituiu a Brigada de Intervenção e dotou-a de três batalhões de infantaria, um de artilharia, um de forças especiais e uma companhia de reconhecimento, com sede em Goma, – totalizando 3.069 homens – e operando sob o comando direto do FC da MONUSCO.²⁵

Na parte introdutória do documento, o CSNU reafirmou a importância dos princípios básicos das *peacekeeping operations*, sendo eles o consentimento – intimamente ligado ao respeito à soberania da RDC, também reiterado na resolução –, a imparcialidade e o mínimo uso da força – autorizado em legítima defesa e defesa

16 UNITED NATIONS ORGANIZATION STABILIZATION MISSION IN THE DRC. *MONUSCO Background*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/background.shtml>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

17 UNITED NATIONS ORGANIZATION STABILIZATION MISSION IN THE DRC. *MONUSCO Background*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/background.shtml>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

18 UNITED NATIONS ORGANIZATION STABILIZATION MISSION IN THE DRC. *MONUSCO Background*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/background.shtml>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

19 UNITED NATIONS ORGANIZATION STABILIZATION MISSION IN THE DRC. *MONUSCO Background*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/background.shtml>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

20 Os países assinantes foram: Congo, Angola, DRC, Ruanda, República da África Central, Burundi, África do Sul, Sudão do Sul, Uganda, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue, cf. UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Peace, Security and Cooperation Framework for the Democratic Republic of the Congo and the region*. UN doc. S/2013/131. 5 mar. 2013.

21 UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Peace, Security and Cooperation Framework for the Democratic Republic of the Congo and the region*. UN doc. S/2013/131. 5 mar. 2013, parágrafos 2-3.

22 UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Peace, Security and Cooperation Framework for the Democratic Republic of the Congo and the region*. UN doc. S/2013/131. 5 mar. 2013, parágrafo 5.

23 UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Special Report of the Secretary-General on the Democratic Republic of the Congo and the Great Lakes region*. UN doc. S/2013/119. 27 fev. 2013, parágrafo 60.

24 UNITED NATIONS ORGANIZATION STABILIZATION MISSION IN THE DRC. *MONUSCO Background*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/background.shtml>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

25 UNITED NATIONS ORGANIZATION STABILIZATION MISSION IN THE DRC. *MONUSCO Background*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/background.shtml>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

do mandato. Essa menção reflete a preocupação do Órgão de que as novidades trazidas pela presente resolução possam deslegitimar tais princípios, abrindo novos precedentes e margens de apreciação para a doutrina das missões de paz.

Quanto às motivações que levaram o CSNU à criação da brigada, a resolução ressalta dentre outras, os intermináveis ciclos de violência que assolam a parte leste da RDC, demonstrando apreensão com a presença do M23 nas imediações de Goma, bem como com as contínuas violações do DIH e abusos de direitos humanos perpetrados por este, e outros grupos.

Diante de tal cenário, atribuiu-se como mandato à IB – este, fundamentado no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas (Carta) – a responsabilidade de

*carry out offensive operations, either unilaterally or jointly with the FARDC, in a robust, highly mobile and versatile manner and in strict compliance with international law, including international humanitarian law [...] to prevent the expansion of all armed groups, neutralize the groups, and to disarm them [...]*²⁶.

Trata-se, segundo informou o SGNU, da primeira força de combate ofensiva criada para levar a cabo operações militares contra grupos armados na RDC.²⁷ Cabe observar que a presença de uma brigada de artilharia como parte integrante da BI pressupõe o uso de armamento pesado e de grosso calibre, o que é um indicativo da intensidade a ser alcançada com as ações ofensivas.

Neste primeiro momento, muitos têm afirmado não se tratar de medida inédita a reunião de uma força com o mandato de realizar operações ofensivas, pois segundo alguns autores, a presença de uma força com essa conformação e mandato pode ser vista nos casos da Somália²⁸ e Haiti²⁹, por exemplo.

26 UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Resolution 2098 (2013)*. UN doc. S/RES/2098. 28 mar. 2013. Parágrafo 9.

27 UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *'Intervention Brigade' Authorized as Security Council Grants Mandate Renewal for United Nations Mission in Democratic Republic of Congo*. UN doc. SC/10964. 28 mar. 2013.

28 Ver BLYTH, Fiona. *Too Risk-Averse, UN Peacekeepers in the DRC Get New Mandate and More Challenges*. Disponível em: <<http://theglobalobservatory.org/analysis/475-too-risk-averse-un-peacekeepers-in-the-drc-get-new-mandate-and-more-challenges.html>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

29 Ver BLYTH, Fiona. *Too Risk-Averse, UN Peacekeepers in the DRC Get New Mandate and More Challenges*. Disponível em: <<http://theglobalobservatory.org/analysis/475-too-risk-averse-un-peacekeepers-in-the-drc-get-new-mandate-and-more-challenges.html>>. Acesso em: 12 jul. 2013. Ver OSWALD, Bruce. *The Security Council and the Intervention Brigade: Some Legal Issues*. *American Society of*

A seguir, serão vistos pontos importantes colhidos da Resolução, os quais darão subsídios ao debate, confirmando ou não o seu ineditismo, bem como sinais iniciais sobre o futuro das *peacekeeping operations*.

4. PONTOS CONTROVERSOS

4.1 Questões conceituais

Importante notar, antes de mais nada, que a MONUSCO é uma operação de manutenção da paz do tipo robusta, isto é, consentida pelo governo da RDC – requisito essencial para a configuração de uma *peacekeeping operation*³⁰ – e autorizada com base no Capítulo VII da Carta da ONU,³¹ pois a violenta realidade do terreno exige o uso da força para que o mandato seja cumprido.³²

International Law, v. 17, n. 15, 6 jun. 2013.

30 A Doutrina Capstone, doutrina que compilou sessenta anos de experiência da ONU em operações de manutenção da paz, diz que o consentimento deve ser dado pelas principais partes envolvidas no conflito, cf. DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATION, DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT. *Principles and guidelines*. New York, 18 de jan. 2008. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/policy.shtml>>. Acesso em: 14 jul. 2013. p. 31. No caso da RDC, têm-se as forças do governo congeladas lutando contra uma série de grupos rebeldes não organizados e que não lutam por um mesmo propósito. Sendo assim, não se pode reconhecer nenhum desses grupos armados como partes legítimas e principais a darem o seu consentimento para a presença da ONU. Além disso, a referida doutrina diz que alcançar o consentimento universal é muito pouco provável em ambientes voláteis caracterizados pela presença de grupos armados desorganizados e *spoilers*, cf. DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATION, DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT. *Principles and guidelines*. New York, 18 jan. 2008. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/policy.shtml>>. Acesso em: 14 jul. 2013, p. 32. A situação descrita enquadra-se perfeitamente no cenário da RDC, no qual a falta do consentimento universal não pode impedir as Nações Unidas de atuar.

31 FETT, Priscila. *As Operações de Manutenção da Paz da Organização das Nações Unidas e os Direitos Humanos*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 51.

32 Após as malsucedidas missões de paz desdobradas na Somália, Bósnia e Ruanda durante a década de 1990, as Nações Unidas resolveram fazer um amplo e abrangente estudo acerca das falhas cometidas pela ONU nesses três episódios (UN doc. S/2000/809). O documento final, conhecido como Relatório Brahimi (UN doc. A/55/305 – S/2000/809), tendo em vista ter sido coordenado pelo ex-Ministro das Relações Exteriores da Argélia, Lakhdar Brahimi, reinterpreto o princípio do mínimo uso da força, dando início a era das *peacekeeping operations* robustas. Segundo o relatório, *“os capacetes azuis devem estar em condições não apenas de defender a si próprios, mas outros componentes da missão e o mandato. Para tanto, as regras de engajamento devem*

Ademais, vale ressaltar, mais uma vez, que a criação da Brigada de Intervenção respeitou o princípio do consentimento – este que é um dos nortes das missões de paz –, tendo sido consentida pelas autoridades governamentais, como reconheceu o representante da RDC na reunião do CSNU, Raymond N’Tungamulongo, ao afirmar que sua criação “*demonstrated once again the Council’s solidarity and unwavering determination to work for Peace and Security in the Great Lakes region [...]*” e frisou que a tragédia humana em andamento no leste do país é uma “*exceptional situation that requires exceptional measures*”.³³

Assim sendo, as comparações com a *United Nations Operation in Somalia* (UNOSOM II) não são apropriadas, pois aquela foi considerada uma missão de *enforcement* por não ter havido consentimento das partes envolvidas no conflito armado.³⁴ No que diz respeito à *Mission de Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti* (MINUSTAH) no Haiti – operação de manutenção da paz que goza do consentimento do país anfitrião – a tarefa de empreender ações ofensivas não estava prevista no mandato. Ademais, por definição, uma operação de estabilização, como a em andamento no país caribenho, significa, segundo o *US Field Manual 3-0*,³⁵ operação

*conducted in support of a host-nation or interim government or as part of an occupation when no government exists [...] They help to establish a safe and secure environment and facilitate reconciliation among local or regional adversaries. Stability operations can also help establish political, legal, social, and economic institutions and support the transition to legitimate local governance.*³⁶

Uma leitura das resoluções da MINUSTAH³⁷ indicará a conformidade entre a nomenclatura adotada para a

missão, as ações previstas no mandato e o conceito visto acima,³⁸ o qual difere consideravelmente da definição de operações ofensivas. Segundo o referido documento norte-americano, este tipo de operação é “*conducted to defeat and destroy enemy forces and seize terrain, resources, and population centers [...]*”.³⁹ O Manual de Campanha do Exército Brasileiro, por sua vez, ensina que essas operações

visam ao cumprimento de uma ou mais das seguintes finalidades: (1) Destruir forças inimigas; (2) Conquistar áreas ou pontos importantes do terreno; (3) Obter informações sobre o inimigo; (4) Privar o inimigo de recursos essenciais; (5) Desviar a atenção do inimigo de outras áreas.⁴⁰

Pode-se, afirmar, portanto, que os dois casos referidos anteriormente não servem como base comparativa para o presente estudo. Há quem argumente, por derradeiro, que comparativamente à missão de paz do Haiti, a da RDC é, também, uma missão de estabilização. Entretanto, a criação da BI prova que os moldes de uma missão estabilizadora como a adotada no país caribenho não eram adequados para fazer frente aos níveis de violência encontrados no país africano, daí não ser procedente tal comparação.

A originalidade da resolução ora estudada reside, então, no fato de ser a primeira vez em que a ONU assumiu, explicitamente, que suas tropas, representadas pela BI, iriam desempenhar operações ofensivas, ou seja, ações de *enforcement* direcionadas a grupos rebeldes, em um ambiente de operações de manutenção da paz. O próprio relatório SGNU de fevereiro deste ano sugeriu que a “*intervention brigade would have the peace-enforcement tasks of preventing the expansion of, neutralizing and disarming armed groups [...]*”.⁴¹

ser suficientemente robustas, de forma a não permitir que eles cedam às investidas das partes em conflito”. Cf. FETI, Priscila. As Operações de Manutenção da Paz da Organização das Nações Unidas e os Direitos Humanos. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 99.

33 UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. ‘Intervention Brigade’ Authorized as Security Council Grants Mandate Renewal for United Nations Mission in Democratic Republic of Congo. UN doc. SC/10964. 28 mar. 2013.

34 FETI, Priscila. *As Operações de Manutenção da Paz da Organização das Nações Unidas e os Direitos Humanos*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 76.

35 HEADQUARTERS DEPARTMENT OF ARMY. FM 3-0. 27. Washington, DC, 27 fev. 2008.

36 HEADQUARTERS DEPARTMENT OF ARMY. FM 3-0. 27. Washington, DC, 27 fev. 2008. p. 3-7.

37 Ver Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas 1542 (2004), 1608 (2005), 1702 (2006), 1743 (2007), 1780 (2007), 1840 (2008), 1892 (2009), 1908 (2010), 1927 (2010), 2070 (2012), cf. UNITED NATIONS STABILIZATION MISSION IN HAITI. MINUSTAH Mandate. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/mandate.shtml>>. Acesso em: 18 jul. 2013.

38 “I. Secure and Stable Environment: (a) in support of the Transitional Government, to ensure a secure and stable environment within which the constitutional and political process in Haiti can take place; (b) to assist the Transitional Government in monitoring, restructuring and reforming the Haitian National Police [...] (d) to assist with the restoration and maintenance of the rule of law, public safety and public order in Haiti [...] II. Political Process: (a) to support the constitutional and political process under way in Haiti [...] (b) to assist the Transitional Government in its efforts to bring about a process of national dialogue and reconciliation; (c) to assist the Transitional Government in its efforts to organize, monitor, and carry out free and fair municipal, parliamentary and presidential elections [...]”, cf. UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. Resolution 1542 (2004). UN doc. S/RES/1542. 30 abr. 2004.

39 HEADQUARTERS DEPARTMENT OF ARMY. FM 3-0. 27. Washington, DC, 27 fev. 2008, p. 3-7.

40 BRASIL. *Manual de Campanha: Operações (C 100 -5)*. 3. ed. 1997, p. 5-1.

41 UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Special Report of the Secretary-General on the Democratic Republic of the Congo and the Great*

Nota-se, com isso, um certo hibridismo da MONUSCO, pois ao mesmo tempo em que é uma operação de manutenção da paz, desenvolve, também, ações de *enforcement*.

4.2 Questões legais

4.2.1 Alvo legítimo

A questão referente ao *status* da força de manutenção da paz da ONU em conflito armado – se considerada parte do conflito ou não – tem sido debatida há décadas sem que uma conclusão seja encontrada. Conforme explica Bruce Oswald, a ONU nunca admitiu, publicamente, que seus *peacekeepers* são partes do conflito.⁴²

Mesmo silenciando sobre o tema, em 1999, a ONU manifestou-se por meio do boletim do SGNU Kofi Annan intitulado *Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law* (Boletim),⁴³ sobre a necessidade de as suas tropas aplicarem e observarem as normas consagradas pelo Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA).⁴⁴

O referido documento aplica-se

às forças da ONU que se encontrem em situações de conflito armado e, nele, estejam ativamente engajadas como combatentes durante o tempo que nessas condições estiverem. Esse boletim também será aplicado em casos de ações de *enforcement*, ou em operações de manutenção da paz quando o uso da força estiver autorizado em legítima-defesa⁴⁵ (grifo nosso).

Mesmo inserindo os *peacekeepers* no universo do DICA, a ONU continuou a não reconhecer o *status* das suas tropas como partes em conflitos. Nessa esteira, o

Boletim acrescentou que *peacekeepers* que empregarem a força em legítima defesa deverão respeitar o DIH, mas que tal exigência não faz deles combatentes e, portanto, continuam a gozar da proteção a eles conferida, equiparável ao *status* de civis em conflitos armados previsto na IV Convenção de Genebra (CG), de 1949.⁴⁶ Essa garantia de não poderem ser considerados alvos legítimos em ambiente de conflito armado é concedida pela Convenção sobre Segurança das Nações Unidas e Pessoal Associado, de 9 de dezembro de 1994 (Convenção de 94).⁴⁷

A Convenção de 94 inclui no rol de crimes contra as Nações Unidas o assassinato, o rapto e o ataque a membros dos componentes militar, policial e civil de operações da ONU,⁴⁸ e acrescenta o dever de os Estados-partes punirem aqueles que tenham cometido um dos crimes descritos.⁴⁹

Tal previsão influenciou os redatores do Estatuto de Roma que acrescentaram ao artigo 8 (b) (iii) a seguinte hipótese de crime de guerra:

*intentionally directing attacks against personnel, installations, material, units or vehicles involved in a humanitarian assistance or peacekeeping mission in accordance with the Charter of the United Nations, as long as they are entitled to the protection given to civilian objects under the international law of armed conflicts*⁵⁰ (grifo nosso).

Assim, os capacetes azuis que empregam a força em legítima defesa não são vistos como combatentes – pois gozam de proteção à luz da Convenção de 94 –, devendo constituir crime de guerra qualquer ataque a eles direcionado. Fica, então, a dúvida: mas e aqueles que se virem engajados ativamente nas hostilidades e desenvolvendo ações de *enforcement*, como mencionado no Boletim do SG, gozarão eles de tal proteção?

Lakes region. UN doc. S/2013/119. 27 fev. 2013, parágrafo 60.

42 OSWALD, Bruce. The Security Council and the Intervention Brigade: Some Legal Issues. *American Society of International Law*, v. 17, n. 15, p. 2, 6 jun. 2013.

43 UNITED NATIONS SECRETARIAT. *Secretary-General's Bulletin: Observance by United Nations forces of international humanitarian law*. UN doc. ST/SGB/1999/13. 6 ago. 1999.

44 “Direito Internacional dos Conflitos Armados [...] se revela a mais técnica das nomenclaturas, considerando que acomoda, sem qualquer esforço interpretativo, tanto a vertente de restrição de meios e métodos de combate quanto a vertente de proteção das vítimas no âmbito dos conflitos armados”. Cf. PALMA, Najla. *Curso de Direito Militar: Direito Internacional Humanitário e Direito Penal Internacional*. Rio de Janeiro: Fundação Trompowsky, 2009, p. 14.

45 UNITED NATIONS SECRETARIAT. *Secretary-General's Bulletin: Observance by United Nations forces of international humanitarian law*. UN doc. ST/SGB/1999/13. 6 ago. 1999, artigo 1, (1.1).

46 “1, (1.2) A edição do boletim não prejudica o status protetivo conferido aos membros de peacekeeping operations pela Convenção sobre Segurança do Pessoal das Nações Unidas e Associados, ou o status de não-combatentes, que confere a eles a mesma proteção de que gozam os civis, segundo o DIH”. Cf. UNITED NATIONS SECRETARIAT. *Secretary-General's Bulletin: Observance by United Nations forces of international humanitarian law*. UN doc. ST/SGB/1999/13. 6 Ago. 1999.

47 UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel. UN doc. 49/59. 17 Feb. 1995.

48 UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel. UN doc. 49/59. 17 Feb. 1995. Artigo 1, (a).

49 UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel. UN doc. 49/59. 17 Feb. 1995. Artigo 19.

50 MAHNOUSH, Arsanjani. *Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel*. United Nations Audiovisual Library of International Law, 2009. p. 6.

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) editou, em maio de 2009, um documento que buscou pontuar os casos em que civis, participando diretamente das hostilidades, perderiam seu *status* de pessoas protegidas, tornando-se assim alvos legítimos, como bem informa o Artigo 51, (3) do Protocolo Adicional às convenções de Genebra I (PAI): “*Civilians shall enjoy the protection afforded by this Section, unless and for such time as they take a direct part in hostilities*”⁵¹ (grifo nosso).

Vale ressaltar que as expressões “ativa” e “diretamente” engajadas se equivalem. Embora o texto em inglês do artigo 3º Comum às Convenções de Genebra⁵² e o 51, (3) do PAI, utilizem os termos “ativa” e “direta”, respectivamente, o uso da expressão *participent directment*, encontrada em todos os citados documentos em suas versões em francês,⁵³ comprova que os termos referem-se à mesma qualidade e grau de participação nas hostilidades.⁵⁴ Em português, vê-se a mesma identificação linguística, sendo utilizado o termo “diretamente” em todas as hipóteses.⁵⁵

51 INTERNATIONAL COMMITTEE OF RED CROSS. *Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I)*, 8 June 1977. Disponível em: <<http://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Article.xsp?action=openDocument&documentId=4BEED9920AE0AEAEC12563CD0051DC9E>>. Acesso em: 14 jul. 2013.

52 “3. In the case of armed conflict not of an international character occurring in the territory of one of the High Contracting Parties, each Party to the conflict shall be bound to apply, as a minimum, the following provisions: 1) Persons taking no active part in the hostilities [...]”, cf. INTERNATIONAL COMMITTEE OF RED CROSS. *Convention (III) relative to the Treatment of Prisoners of War*. Geneva, 12 Aug. 1949. Disponível em: <<http://www.icrc.org/ihl.nsf/INTRO/375?OpenDocument>>. Acesso em: 14 jul. 2013.

53 “3. En cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le territoire de l’une des Hautes Parties contractantes, chacune des Parties au conflit sera tenue d’appliquer au moins les dispositions suivantes : 1) Les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités [...]”. Cf. COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE. *Convention (III) de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre*, 12 août 1949. Disponível em: <<http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/Treaty.xsp?action=openDocument&documentId=4946170FCA7C6F87C12563140043A9C0>>. Acesso em: 13 jul. 2013. “51, (3) PAI 3. Les personnes civiles jouissent de la protection accordée par la présente Section, sauf si elles participent directement aux hostilités et pendant la durée de cette participation [...]”. Cf. COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE. *Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I)*, 8 juin 1977. Disponível em: <<http://www.icrc.org/dih.nsf/3355286227e2d29d4125673e0045870d/30802040b80aacecc1256414005df4ac?OpenDocument>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

54 INTERNATIONAL COMMITTEE OF RED CROSS. *Interpretative Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities Under International Humanitarian Law*. Genebra, maio de 2009, p. 43.

55 “Artigo 3º: No caso de conflito armado que não apresente um caráter

O documento editado pelo CICV denomina-se *Interpretative Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities Under International Humanitarian Law*.⁵⁶ Apesar de tratar de hipóteses em que civis perdem seu *status* de pessoas protegidas por participarem diretamente nas hostilidades, por analogia, o guia do CICV servirá de referência para identificar situações em que *peacekeepers* perderão a proteção de que gozam — já que a proteção a eles atribuída equipara-se a dos civis —, tornando-se alvos legítimos.

Segundo a publicação, para que um ato enquadre-se dentro da noção de “participação direta nas hostilidades”, este deve preencher, cumulativamente, três requisitos:⁵⁷

- deve ser tal que afete as operações militares, ou a capacidade militar de uma parte em conflito armado ou, alternativamente, inflija morte, ferimentos, ou destruição a pessoas ou objetos protegidos contra ataques diretos;
- deve haver uma ligação causal entre o ato e o dano por ele causado, ou por uma operação militar coordenada da qual o ato constitua parte integral (causa direta); e
- deve ser especificamente concebido para enquadrar-se no padrão de dano exigido, como suporte a uma parte do conflito e em detrimento da outra (*nexus legirante*).

internacional e que ocorra no território de uma das Altas Partes contratantes, cada uma das Partes no conflito será obrigada aplicar, pelo menos, as seguintes disposições: 1) As pessoas que não tomem parte diretamente nas hostilidades [...]”. Cf. COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. *Artigo 3º comum às quatro Convenções de Genebra*. Disponível em: <<http://www.icrc.org/por/resources/documents/treaty/treaty-gc-0-art3-5tdlrm.htm>>. Acesso em: 13 jul. 2013. “51, (3) As pessoas civis gozam da proteção concedida pela presente seção, salvo se participarem diretamente nas hostilidades e enquanto durar essa participação”. Cf. COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. *Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949 relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais*. <<http://www.icrc.org/por/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/index.jsp>>. Acesso em: 13 jul. 2013. Como a ideia de participação nas hostilidades é idêntica nos PAI e PAII, ela deve ser interpretada da mesma forma para os conflitos armados independentemente da sua natureza, cf. INTERNATIONAL COMMITTEE OF RED CROSS. *Interpretative Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities Under International Humanitarian Law*. Genebra, maio 2009, p. 43.

56 INTERNATIONAL COMMITTEE OF RED CROSS. *Interpretative Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities Under International Humanitarian Law*. Genebra, maio 2009.

57 INTERNATIONAL COMMITTEE OF RED CROSS. *Interpretative Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities Under International Humanitarian Law*. Genebra, maio 2009, p. 46.

Importante lembrar que o escopo temporal concernente à participação direta nas hostilidades inclui as medidas preparatórias para a execução de um ato específico, bem como o deslocamento para realizar a ação e o retorno do local onde foi executada, constituindo, esse conjunto de ações, parte integral do ato.⁵⁸

Na busca, portanto, da resposta sobre se *peacekeepers* podem ser considerados alvos legítimos, Yoram Dinstein *apud* Gary Solis diz que, por definição, alvos legítimos são tanto os membros de forças armadas partes de um conflito, como qualquer outro que tome parte diretamente nas hostilidades.⁵⁹ Desta forma, caso enquadrem suas atividades na tríade estabelecida pelo CICV, *peacekeepers* podem, sim, tornar-se alvos legítimos.

No caso da MONUSCO, a Resolução 2098 informa que

In support of the authorities of the DRC, [...] carry out targeted offensive operations through the Intervention Brigade [...] in a robust, highly mobile and versatile manner and in strict compliance with international law, including international humanitarian law [...] (grifo nosso).

Desta feita, a partir de uma visão legalista, Bruce Oswald diz ser difícil concluir que a brigada não será parte dos conflitos nos casos em que conduzir operações ofensivas,⁶¹ visto que as hipóteses do CICV se assemelham aos conceitos de operações ofensivas mencionados anteriormente e, como tal, deverão obedecer às normas de direito internacional humanitário e passarão a ser alvo legítimo enquanto durar sua participação nas hostilidades.

4.2.2 Distinção

Surge, então, novo ponto de discussão, que se refere à distinção entre membros da BI e todos os outros integrantes da MONUSCO.

O princípio da distinção é um dos princípios basilares do DIH. A distinção, afirma Solis, é o conceito mais

significativo e importante no ambiente de um conflito armado, pois sob nenhuma circunstância a necessidade militar pode justificar a inobservância do dever de distinguir entre combatentes – alvos legítimos – e não combatentes – *hors de combat* e civis que não tomem parte nas hostilidades.⁶²

O Protocolo Adicional I, em seu Artigo 48, é que o normatiza e assim estabelece:

de forma a assegurar o respeito e a proteção da população civil e dos bens de caráter civil, as Partes no conflito devem sempre fazer a distinção entre população civil e combatentes, assim como entre bens de caráter civil e objetivos militares, devendo, portanto, dirigir as suas operações unicamente contra objetivos militares.

Uma vez aceito que os membros da brigada são partes do conflito, a questão que surge é se a MONUSCO como um todo deve ser vista como parte do conflito. Pode-se argumentar que, o fato de a brigada e de a tropa de manutenção da paz estarem sob o comando e controle do FC, toda a força deve ser vista como alvo legítimo pelas forças opositoras.⁶³

Há, também, a opção de se distinguir entre os membros da MONUSCO que estão ativamente engajados nas hostilidades e, assim, alvos legítimos, e aqueles que não estão – alvos ilegítimos. De qualquer maneira, é importante considerar de que forma as forças de oposição no conflito irão distinguir entre membros da BI e membros restantes da MONUSCO.⁶⁴

Acerca dessas várias possibilidades que surgiram quanto à distinção de combatentes e não combatentes, o representante de Ruanda na reunião do CSNU, Eugène Gasana, opinou dizendo que se deve assegurar uma clara separação de tarefas entre a BI e o mandato dos capacetes azuis da MONUSCO, os quais devem manter seu foco em proteger civis, especialmente contra violência sexual.⁶⁵ Outra providência útil seria identificar os

58 INTERNATIONAL COMMITTEE OF RED CROSS. *Interpretative Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities Under International Humanitarian Law*. Genebra, maio 2009, p. 65.

59 SOLIS, Gary. *The Law of Armed Conflicts – International Humanitarian Law in War*. New York: Cambridge University Press, 2010, p. 187.

60 UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Resolution 2098 (2013)*. UN doc. S/RES/2098. 28 mar. 2013, parágrafo 12, (b).

61 OSWALD, Bruce. The Security Council and the Intervention Brigade: Some Legal Issues. *American Society of International Law*, v. 17, n. 15, 6 jun. 2013, p. 2.

62 SOLIS, Gary. *The Law of Armed Conflicts – International Humanitarian Law in War*. New York: Cambridge University Press, 2010, p. 251.

63 OSWALD, Bruce. The Security Council and the Intervention Brigade: Some Legal Issues. *American Society of International Law*, v. 17, n. 15, 6 jun. 2013, p. 2.

64 OSWALD, Bruce. The Security Council and the Intervention Brigade: Some Legal Issues. *American Society of International Law*, v. 17, n. 15, 6 jun. 2013, p. 2.

65 UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *'Intervention Brigade' Authorized as Security Council Grants Mandate Renewal for United Nations Mission in Democratic Republic of Congo*. UN doc. SC/10964. 28 mar. 2013.

membros da IB com um uniforme diferente, a fim de que pudessem ser reconhecidos à distância como integrantes dessa força especial.

Definir essa questão é de suma importância para a segurança da missão como um todo. A sujeição da BI ao comando do mesmo *Force Commander* que controla os outros capacetes azuis encarregados de desempenhar outras funções previstas no mandato pode, além de dificultar a distinção, comprometer a legitimidade de que goza o FC e a própria missão, podendo levar as partes em conflito e a população local a não consentirem mais a presença da ONU em seu território.

4.3 Questões operacionais

4.3.1 A ação de neutralizar

Dentre as tarefas atribuídas aos membros da BI, a resolução estabelece que terão a responsabilidade de “neutralize armed groups, and disarm them in order to contribute to the objective of reducing the threat posed by armed groups on state authority and civilian security in eastern DRC and to make space for stabilization activities”.⁶⁶

Por que o CSNU julgou necessário incluir no mandato da BI a previsão de “neutralizar” os grupos armados? O CSNU usou este termo em que sentido? O *US Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms* define o termo “neutralizar” como: “1. As pertains to military operations, to render ineffective or unusable; 2. To render enemy personnel or material incapable of interfering with a particular operation; 3. To render safe mines, bombs, missiles, and booby traps”.⁶⁷ O Glossário das Forças Armadas editado pelo Ministério da Defesa brasileiro, por sua vez, o conceitua como “1. Produzir, temporariamente, um certo grau de dano às forças, equipamentos, bases ou meios de apoio logístico do inimigo, de modo a tornar as suas operações ineficazes ou incapazes de interferir numa determinada operação”.⁶⁸

A falta de esclarecimentos sobre as atividades a serem desenvolvidas para “neutralizar” os grupos armados obscurece o mandato e dificulta a sua operacionali-

zação no terreno.⁶⁹ Os documentos conceituais citados mostram que, apesar de próximos, cada país possui a sua interpretação para o termo. Vê-se, então, que em uma Brigada de Intervenção multinacional⁷⁰ muitas podem ser as interpretações quanto à forma de se proceder. Afinal, o que espera o Conselho de Segurança? Quais os limites para as ações de neutralização?

4.3.2 “All Necessary Means”

Além disso, não ficou claro o porquê de o CSNU ter decidido empregar o termo “neutralizar”, uma vez que a BI, como parte integrante da MONUSCO, já estaria autorizada a empregar *all necessary means* para cumprir com a sua parte no mandato – “contribute to the objective of reducing the threat posed by armed groups on state authority and civilian security in eastern DRC and to make space for stabilization activities”.⁷¹ Quer dizer que a BI deverá interpretar o *all necessary means* de forma mais restrita por causa do termo “neutralizar”?⁷²

Sendo assim, no tocante ao uso da força e às situações em que deverá ser empregado, fica a dúvida de como as tarefas serão operacionalizadas tendo em vista já haver a presença de tropas da MONUSCO em território congolês autorizadas a usar a força para a concretização dos objetivos previstos no mandato. Deverá haver uma Regra de Engajamento (ROE) para a BI e outra para o restante da tropa? Em caso negativo, por que desdobrar uma nova força com as mesmas regras de engajamento e com o mesmo vigor da já existente?⁷³

69 “O mandato, saliente o Relatório Brahimi, é extremamente importante para o êxito da missão de paz e, por isso, deve ser muito bem delineado. Desse modo, o compromisso de alcançar um consenso no Conselho de Segurança não pode prejudicar a clareza do mandato, ensejando, assim, interpretações ambíguas que possam vir a causar sérios problemas no terreno.” Cf. FETI, Priscila. *As Operações de Manutenção da Paz da Organização das Nações Unidas e os Direitos Humanos*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 100.

70 Integram a BI forças da Tanzânia, África do Sul e Malavi, cf. THE GUARDIAN. *M23 rebels in DRC prepare for battle with new UN force*. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/world/2013/may/05/m23-rebels-drc-un-force>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

71 UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Resolution 2098 (2013)*. UN doc. S/RES/2098. 28 mar. 2013. Parágrafo 12.

72 OSWALD, Bruce. The Security Council and the Intervention Brigade: Some Legal Issues. *American Society of International Law*, v. 17, n. 15, 6 jun. 2013, p. 3.

73 BLYTH, Fiona. *Too Risk-Averse, UN Peacekeepers in the DRC Get New Mandate and More Challenges*. Disponível em: <<http://theglobalobservatory.org/analysis/475-too-risk-averse-un-peacekeepers-in-the-drc-get-new-mandate-and-more-challenges.html>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

66 UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Resolution 2098 (2013)*. UN doc. S/RES/2098. 28 mar. 2013, parágrafo 12, (b).

67 DEPARTMENT OF DEFENSE. *Dictionary of Military and Associated Terms*. JP 1-02. 8 nov. 2010, p. 198.

68 BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. *Glossário das Forças Armadas (MD35-G-01)*. 4. ed. 2007. p. 169.

Essa falta de clareza prejudicará não apenas as tropas, mas também a população local que terá grandes expectativas sobre sua proteção.

4.3.3 Escalada da violência e retaliações

No campo político que rege as relações entre os grupos armados, os membros da BI da MONUSCO e as forças do governo congolês, a novidade introduzida pela Resolução 2.098 poderá trazer implicações para a população civil.

Discussões têm-se amplificado no que se refere ao questionamento se as operações militares ofensivas conduzidas pela BI irão piorar a situação do civil, que passarão a sofrer com o fogo cruzado, ou retaliações pelos grupos rebeldes. Experiências passadas provam que operações ofensivas lançadas contra grupos rebeldes, tais como as que ocorreram contra o LRA pelas forças ugandenses, em 2008, resultaram em represálias violentas contra a população civil.⁷⁴

Nessa esteira, Paul Napsu, Secretário-Geral da *Fédération Internationale des Ligues de Droit de L'homme*, afirma que a criação de uma BI certamente terá como resultado a escalada nos confrontos militares e o aumento de ações de retaliação direcionadas aos civis conduzidas pelos grupos armados.⁷⁵

Em relatório datado de 28 de junho de 2013, o SGNU, na sua análise descritiva da situação na RDC, informou que no dia 8 de abril o grupo M23 bloqueou seis caminhões civis identificados com o escudo da ONU, acusando-os de estarem transportando armamentos para a BI ou para as forças do governo congolês, FARDC. Além disso, esse mesmo grupo fez uma série de pronunciamentos em diferentes mídias ameaçando a BI e comícios na região de Rutshuru (Leste do país), incitando a população civil a se manifestar contrariamente à presença da brigada. Durante esse mês, o SGNU mencionou ter havido informes sobre assassina-

tos, abduções, saques e estupros perpetrados pelo M23 nas cidades orientais de Rutshuru e Kiwanja.⁷⁶

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O representante da RDC no CSNU disse que o novo mandato da MONUSCO deve levar ao surgimento de uma nova era de direitos humanos, segurança e estabilidade para todos, além de uma cooperação regional e desenvolvimento sustentável.⁷⁷

A despeito do tom otimista da declaração daquela autoridade, conclui-se, ao longo do exposto neste artigo, que a criação de uma BI na estrutura de uma *peacekeeping operation* suscita importantes questões dos pontos de vista conceitual, legal e operacional que necessitam ser esclarecidas.

No que se refere aos conceitos, a MONUSCO deve ser enquadrada na categoria de uma operação de manutenção da paz robusta – dada a violenta realidade do país –, pois seu desdobramento foi consentido pelas autoridades da RDC. A criação da BI como parte integrante da missão deu-se da mesma forma, com forte apoio por parte do governo congolês, que reconheceu o fato de a tragédia humana em andamento na porção oriental do país ser uma situação excepcional e que, portanto, requer medidas excepcionais.

E como força excepcional que é, a BI é, sim, uma inovação trazida pelo Resolução 2.098, sem precedentes na história das missões de paz da ONU, pois pela primeira vez as Nações Unidas estabeleceram, explicitamente, que uma brigada seria criada em ambiente de operação de manutenção da paz para levar a cabo operações ofensivas direcionadas a grupos rebeldes responsáveis por massivas violações de Direitos Humanos e DIH na região Leste da RDC. Para realizar tais operações ofensivas, frise-se, a brigada contará com armamento de grosso calibre, e não apenas com armas individuais e coletivas de efeitos restritos.

74 BLYTH, Fiona. Too Risk-Averse, UN Peacekeepers in the DRC Get New Mandate and More Challenges. Disponível em: <<http://theglobalobservatory.org/analysis/475-too-risk-averse-un-peacekeepers-in-the-drc-get-new-mandate-and-more-challenges.html>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

75 FEDERACIÓN INTERNACIONAL DES LIGUES DE DROIT DE L'HOMME. DRC: An intervention brigade within MONUSCO would require further human rights protection mechanisms. Disponível em: <<http://www.fidh.org/DRC-An-intervention-brigade-within-MONUSCO-would-require-further-human-13106>>. Acesso em: 14 jul. 2013.

76 UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo*. UN doc. SG/2013/388. 28 jun. 2013, parágrafo 4.

77 UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *'Intervention Brigade' Authorized as Security Council Grants Mandate Renewal for United Nations Mission in Democratic Republic of Congo*. UN doc. SC/10964. 28 mar. 2013.

Acerca dos aspectos legais, uma análise do mandato à luz dos requisitos estabelecidos pelo CICV que definem a participação direta nas hostilidades, pode-se dizer que os integrantes da brigada, quando desempenham suas funções e durante o tempo que as desempenharem, respeitado o escopo temporal, estão diretamente engajados nas hostilidades, perdendo o *status* de civil enquanto durar tal participação, constituindo, portanto, alvos legítimos de ataque e descobertos em relação à previsão de crime de guerra do Estatuto de Roma.

Reconhecido, uma vez, o *status* de partes no conflito, os membros da MONUSCO que estão ativamente engajados nas hostilidades e, assim, alvos legítimos, e aqueles que não estão – alvos ilegítimos. Para tanto, deve-se assegurar uma clara distinção de tarefas para a brigada a fim de que as forças opositoras possam identificar os seus membros como alvos legítimos a partir das tarefas por eles desempenhadas e, também, por uniforme e insígnias que os diferenciem dos outros integrantes da missão.

Evoluindo para as questões operacionais, a utilização do termo “neutralizar” na Resolução 2.098, sem mais esclarecimentos e limitações, pode tornar o mandato obscuro, e assim dificultar sua operacionalização no terreno e a própria redação das regras de engajamento que deverão nortear o trabalho da BI. O CSNU deve sanar tal problema, detalhando melhor as ações que poderão ser empreendidas pela brigada.

No que diz respeito à escalada na violência e possíveis retaliações à população civil como fruto da criação da BI, houve quem dissesse ter-se adotado tal medida de forma precipitada, como foi o caso do General Patrick Cammaert, ex *Force Commander* da MONUC. Segundo ele, ainda não se fez um estudo analítico concernente ao porquê de, nos passados cinco anos, a MONUSCO não ter sido capaz de cumprir seu mandato no que se refere à proteção dos civis e à estabilização da segurança no país. Desta feita, até que se chegasse a uma conclusão a esse respeito, não se poderia afirmar ser a melhor solução para a realidade congoleza a criação de uma brigada de intervenção.⁷⁸

Todavia, como frisado anteriormente pelo representante da RDC, a situação do país é excepcional e,

portanto, requer medidas deste calibre. A MONUSCO tem, então, de se preparar para cumprir com a sua responsabilidade de proteger civis, ao mesmo tempo em que desempenha as operações ditas ofensivas.

A propósito desse encargo, em 15 de julho, o Centro de Informações da ONU noticiou que os capacetes azuis estavam em alerta máximo para o avanço do M23 em direção a Goma, e prontos para empregar a força em defesa dos civis, principal alvo do grupo rebelde.⁷⁹

Por fim, cabe lembrar que, ao longo do século passado, as operações de manutenção da paz evoluíram alcançando o tipo robusta, e que essa mudança foi motivada, fundamentalmente, pela necessidade de responder de forma mais efetiva às barbáries do genocídio e a todas as formas de violação dos direitos humanos. Nesse sentido, a criação da BI da MONUSCO representa mais um passo na busca desse objetivo. Se esta iniciativa representará um novo paradigma para as missões de manutenção da paz, somente o sucesso do novo modelo dirá. E para que isso aconteça, urge esclarecer os pontos controversos levantados anteriormente, sem o que teremos mais um dos vários exemplos de falta de clareza dos mandatos do CSNU a comprometer seriamente o cumprimento da missão.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Defesa. **Glossário das Forças Armadas (MD35-G-01)**. 4. ed. Brasília: MD, 2007.

_____. _____. **Manual de Campanha: Operações** (C 100 -5). 3. ed. Brasília: ME, 1997.

BLYTH, Fiona. **Too Risk-Averse, UN Peacekeepers in the DRC Get New Mandate and More Challenges**. Disponível em: <<http://theglobalobservatory.org/analysis/475-too-risk-averse-un-peacekeepers-in-the-drc-get-new-mandate-and-more-challenges.html>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

CICV – COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Artigo 3º comum às quatro Convenções de Genebra**. 12 aug. 1949a. Disponível em: <<http://www.icrc.org/por/resources/documents/tre->

78 BLYTH, Fiona. *Too Risk-Averse, UN Peacekeepers in the DRC Get New Mandate and More Challenges*. Disponível em: <<http://theglobalobservatory.org/analysis/475-too-risk-averse-un-peacekeepers-in-the-drc-get-new-mandate-and-more-challenges.html>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

79 UNITED NATIONS NEWS CENTER. DR Congo: *UN blue helmets on 'high alert' as M23 rebels advance towards Goma*. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=45407&Cr=congo&Cr1=goma#UelPAUm4jmK>>. Acesso em: 19 jul. 2013.

aty/treaty-gc-0-art3-5tdlrm.htm>. Acesso em: 13 jul. 2013.

_____. **Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949 relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais**. <<http://www.icrc.org/por/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/index.jsp>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

CICR – COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE. **Convention (III) de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre**. 12 août. 1949. Disponível em: <<http://www.icrc.org/applihl/dih.nsf/Treaty.xsp?action=openDocument&documentId=4946170FCA7C6F87C12563140043A9C0>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

_____. **Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux**. (Protocol I), 8 juin. 1977. Disponível em: <<http://www.icrc.org/dih.nsf/3355286227e2d29d4125673c0045870d/30802040b80aaceec1256414005df4ac?OpenDocument>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

DEPARTMENT OF DEFENSE. **Dictionary of Military and Associated Terms**. JP 1-02. 8 Nov. 2010.

DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATION; DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT. **Principles and guidelines**. New York, 18 Jan. 2008. <Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/policy.shtml>> Acesso em: 14 jul. 2013.

DRC PEACEBUILDING DATA. **Background: The Congo Conflict**. Disponível em: <<http://www.peacebuildingdata.org/drc/congo-conflict>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

EASTERN CONGO INITIATIVE. **History of the Conflict**. Disponível em: <<http://www.easterncongo.org/about-drc/history-of-the-conflict>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

FEDERACIÓN INTERNACIONAL DES LIGUES DE DROIT DE L'HOMME. **DRC: An intervention brigade within MONUSCO would require further human rights protection mechanisms**. Disponível em: <<http://www.fidh.org/DRC-An-intervention-brigade-within-MONUSCO-would-require-further-human-13106>>. Acesso em: 14 jul. 2013.

FETT, Priscila. **As Operações de Manutenção da**

Paz da Organização das Nações Unidas e os Direitos Humanos. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 51.

HEADQUARTERS DEPARTMENT OF ARMY. **FM 3-0. 27**. Washington, 27 Feb. 2008.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF RED CROSS. **Convention (III) relative to the Treatment of Prisoners of War**. Geneva, 12 Aug. 1949. Disponível em: <<http://www.icrc.org/ihl.nsf/INTRO/375?OpenDocument>>. Acesso em: 14 jul. 2013.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF RED CROSS. **Interpretative Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities Under International Humanitarian Law**. Geneva, May 2009. p. 43.

ICRC – INTERNATIONAL COMMITTEE OF RED CROSS. **Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts**. (Protocol I), 8 June 1977. Disponível em: <<http://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Article.xsp?action=openDocument&documentId=4BEBD9920AE0AEAE C12563CD0051DC9E>>. Acesso em: 14 jul. 2013.

MAHNOUSH, Arsanjani. **Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel**. United Nations Audiovisual Library of International Law, 2009. p. 6.

OSWALD, Bruce. The Security Council and the Intervention Brigade: Some Legal Issues. **American Society of International Law**, v. 17, n. 15, 6 June 2013.

PALMA, Najla. **Curso de Direito Militar: Direito Internacional Humanitário e Direito Penal Internacional**. Rio de Janeiro: Fundação Trompowsky, 2009.

SOLIS, Gary. **The Law of Armed Conflicts – International Humanitarian Law in War**. New York: Cambridge University Press, 2010.

THE GUARDIAN. **M23 rebels in DRC prepare for battle with new UN force**. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/world/2013/may/05/m23-rebels-drc-un-force>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel**. UN doc. 49/59. 17 Feb. 1995.

UNITED NATIONS ORGANIZATION STABILIZATION MISSION IN THE DRC. **MONUSCO Background**. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/background.shtml>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

UNITED NATIONS NEWS CENTER. **DR Congo: UN blue helmets on 'high alert' as M23 rebels advance towards Goma**. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=45407&Cr=congo&Cr1=goma#.UelPAUm4jmK>>. Acesso em: 19 jul. 2013.

UNITED NATIONS SECRETARIAT. **Secretary-General's Bulletin: Observance by United Nations forces of international humanitarian law**. UN doc. ST/SGB/1999/13. 6 Aug. 1999.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Resolution 1542 (2004)**. UN doc. S/RES/1542. 30 Apr. 2004.

_____. **Special Report of the Secretary-General on the Democratic Republic of the Congo and the**

Great Lakes region. UN doc. S/2013/119. 27 Feb. 2013a.

_____. **Peace, Security and Cooperation Framework for the Democratic Republic of the Congo and the region**. UN doc. S/2013/131. 5 Mar. 2013.

_____. **'Intervention Brigade' Authorized as Security Council Grants Mandate Renewal for United Nations Mission in Democratic Republic of Congo**. UN doc. SC/10964. 28 Mar. 2013b.

_____. **Resolution 2098 (2013)**. UN doc. S/RES/2098. 28 Mar. 2013c. Parágrafo 9.

_____. **Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo**. UN doc. SG/2013/388. 28 June 2013. Parágrafo 4.

UNITED NATIONS STABILIZATION MISSION IN HAITI. **MINUSTAH Mandate**. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/mandate.shtml>>. Acesso em: 18 jul. 2013.